Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Abteilung I
A-3049/2011

Urteil vom 8. März 2012

Besetzung

Richter André Moser (Vorsitz),
Richterin Claudia Pasqualetto Péquignot,
Richter Jérôme Candrian,
Gerichtsschreiberin Flurina Peerdeman.

Parteien

CAT Medien AG, Neuenhoferstrasse 101, 5401 Baden,
Beschwerdeführerin,

gegen

Die Schweizerische Post, PostMail, Viktoriastrasse 21,
Postfach, 3030 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Vorzugspreise.

Sachverhalt:

A.
Die CAT Medien AG ist Herausgeberin der Zeitschrift Sonntag, die wöchentlich mit einer Auflage von 16'500 Exemplaren erscheint. Diese Zeitschrift wurde bislang von der Schweizerischen Post (Post) im Rahmen der indirekten Presseförderung zum ermässigten Tarif (Vorzugstarif) befördert.

B.
Im Hinblick auf die am 1. Januar 2008 in Kraft tretende Gesetzesänderung forderte die Post die Herausgeber am 14. September 2007 auf, ihr anhand des Formulars "Selbstdeklaration Regional- und Lokalpresse" bzw. "Selbstdeklaration Mitgliedschaftspresse" die nötigen Auskünfte zu erteilen, um über die Fortführung der Förderung im Einzelfall entscheiden zu können. Auf der Grundlage der von der CAT Medien AG eingereichten Selbstdeklaration anerkannte die Post den Titel Sonntag am 29. November 2007 als anspruchsberechtigt gemäss neuem Recht und gewährte diesem mit Wirkung ab dem 1. Januar 2008 die Beförderung zu Vorzugstarifen.

C.
Anlässlich der regelmässigen Überprüfung der indirekten Presseförderung reichte die CAT Medien AG bei der Post am 6. Oktober 2009 ein Gesuch um weitere Gewährung des Vorzugstarifs ab dem 1. Januar 2010 ein. Nach einem eingehenden Schriftenwechsel hielt die Post mit Verfügung vom 29. April 2011 fest, dem Titel Sonntag würden die Ermässigungen für die Beförderung von abonnierten Tages- und Wochenzeitungen ab dem 1. Juni 2011 nicht mehr gewährt. Die Post begründete ihren Entscheid damit, der Titel Sonntag erfülle nicht sämtliche Voraussetzungen gemäss revidiertem, am 1. Januar 2008 in Kraft getretenem Recht und der seitdem ergangenen diesbezüglichen Rechtsprechung. So fehle es der Zeitschrift einerseits an der erforderlichen lokalen bzw. regionalen Ausrichtung und anderseits falle sie als katholische Familienzeitschrift in die Rubrik Spezialpresse, welche gesetzlich von der Förderung ausgeschlossen sei. Von der Gestaltung her – gebunden, auf Hochglanzpapier gedruckt und im Format A4 – erscheine der Titel Sonntag nicht als Zeitung, sondern eher als Magazin bzw. Zeitschrift.

D.
Dagegen gelangt die CAT Medien AG (Beschwerdeführerin) mit Beschwerde vom 27. Mai 2011 an das Bundesverwaltungsgericht und bean-

tragt, die Verfügung vom 29. April 2011 sei aufzuheben und die Post zu verpflichten, den Titel Sonntag weiterhin zum Vorzugstarif zu befördern.

Zur Begründung führt sie im Wesentlichen aus, die Zeitschrift Sonntag erfülle nach wie vor sämtliche gesetzlichen Voraussetzungen für die Gewährung der indirekten Presseförderung. Weder fehle es ihrer Zeitschrift an einem regionalen Charakter, da diese ausschliesslich in der Deutschschweiz vertrieben werde, noch werde die von der Vorinstanz vorgenommene Einteilung als Spezialpresse der inhaltlichen Konzeption ihres Titels gerecht. Jede Ausgabe von Sonntag behandle Themen aus den verschiedensten Gebieten wie Politik, Gesellschaft, Kultur, Familie und sei sachlich keineswegs auf kirchliche oder glaubensbezogene Inhalte beschränkt. Die äussere Gestaltung ihrer Publikation könne sodann für die hier strittige Frage nicht entscheidrelevant sein, denn Zeitungen und Zeitschriften gälten gesetzlich gleichermassen als anspruchsberechtigt. Schliesslich befördere die Post die Titel Le Courrier, WOZ/Die Wochenzeitung und sowie Gauchebdo weiterhin zum ermässigten Tarif. Da die drei Publikationen mit der ihrigen durchaus vergleichbar seien, verstosse diese Vorzugsbehandlung gegen Treu und Glauben und stelle eine Verletzung ihres Rechts auf rechtsgleiche und willkürfreie Behandlung dar.

E.
Die Post (Vorinstanz) hält in ihrer Vernehmlassung vom 14. Juli 2011 an der angefochtenen Verfügung fest und beantragt die Abweisung der Beschwerde.

F.
In ihrer Stellungnahme vom 16. August 2011 bekräftigt die Beschwerdeführerin ihre Anträge.

G.
Zu den Ausführungen in dieser Stellungnahme äusserst sich die Vorinstanz mit Eingabe vom 16. September 2011.

H.
Zur Vervollständigung der Akten wurde die Vorinstanz am 20. Februar 2012 aufgefordert, ihr Schreiben vom 29. November 2007 an die Beschwerdeführerin betreffend Anspruchsberechtigung des Titels Sonntag auf Beförderung zu Vorzugspreisen gemäss revidiertem Recht dem Bundesverwaltungsgericht einzureichen. Dieser Aufforderung kam die Vorinstanz mit Eingabe vom 29. Februar 2012 fristgerecht nach.

I.
Auf weitere Vorbringen der Parteien und die sich in den Akten befindlichen Schriftstücke wird – sofern entscheidrelevant – in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1. Nach Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021). Die Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts zur Behandlung von Beschwerden gegen Verfügungen der Post über die Gewährung von Vorzugspreisen für die Beförderung von Zeitungen und Zeitschriften ergibt sich unmittelbar aus Art. 18 des Postgesetzes vom 30. April 1997 (PG, SR 783.0).

1.2. Das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht richtet sich nach dem VwVG, soweit das VGG nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG). Die Beschwerdeführerin ist als Adressatin der angefochtenen Verfügung zur Beschwerde berechtigt (Art. 48 Abs. 1 VwVG). Auf die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde (Art. 50 und Art. 52 VwVG) ist demnach einzutreten.

2.
Mit Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht kann die Verletzung von Bundesrecht, einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens, die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und die Unangemessenheit gerügt werden (Art. 49 VwVG).

3.

3.1. Die Beförderung von Zeitungen und Zeitschriften durch die Post zu ermässigten Tarifen ist in Art. 15 PG geregelt. Die aktuelle Fassung, ausgearbeitet von der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats, wurde vom Parlament am 22. Juni 2007 angenommen und trat auf den 1. Januar 2008 in Kraft. Sie ersetzte die vormalige Bestimmung zur indirekten Presseförderung, die bis zum 31. Dezember 2007 befristet war

(BBl 2007 1589). Die hier interessierenden Art. 15 Abs. 2 und 3 PG lauten folgendermassen:

"[2] Zur Erhaltung einer vielfältigen Regional- und Lokalpresse gewährt die Post Ermässigungen für abonnierte Tages- und Wochenzeitungen, die ihr zur Tageszustellung übergeben werden und die:

a. vorwiegend in der Schweiz verbreitet werden;
b. mindestens einmal wöchentlich erscheinen;
c. nicht überwiegend Geschäftszwecken oder der Bewerbung von Produkten und Dienstleistungen dienen;
d. einen redaktionellen Anteil von durchschnittlich mindestens 50 Prozent aufweisen;
e. nicht zur Mitgliedschafts-, Fach- oder Spezialpresse gehören;
f. weder in öffentlichem Eigentum stehen noch von einer staatlichen Behörde herausgegeben werden;
g. keine Gratispublikationen sind;
h. eine durch eine unabhängige, anerkannte Prüfstelle beglaubigte Auflage von mindestens 1'000 und höchstens 40'000 Exemplaren pro Ausgabe aufweisen;
i. sich weder direkt noch indirekt kapital- oder stimmenmässig mehrheitlich im Eigentum des Herausgebers der Hauptzeitung befinden, sofern sie als Kopfblatt erscheinen;
j. mit den Beilagen nicht mehr als 1 kg wiegen.

[3] Die Post gewährt Ermässigungen für abonnierte Zeitungen und Zeitschriften von nicht gewinnorientierten Organisationen (Mitgliedschaftspresse), die ihr zur Tageszustellung übergeben werden und die:

a. vierteljährlich mindestens einmal erscheinen;
b. mit den Beilagen nicht mehr als 1 kg wiegen;
c. nicht überwiegend Geschäftszwecken oder der Bewerbung von Produkten und Dienstleistungen dienen;
d. einen redaktionellen Anteil von durchschnittlich mindestens 50 Prozent aufweisen;
e. eine durch eine unabhängige, anerkannte Prüfstelle beglaubigte Auflage von mindestens 1000 und höchstens 300'000 Exemplaren pro Ausgabe aufweisen."

Für die Gewährung der Ermässigungen nach Abs. 2 und 3 PG leistet der Bund der Post eine jährliche Abgeltung von insgesamt 30 Mio. Franken (Art. 15 Abs. 5 und 6 PG).

3.2. Im Entwurf zur geplanten Totalrevision des Postgesetzes wird am System der indirekten Presseförderung mittels vergünstigter Transportpreise für die Regional- und Lokalpresse sowie für die Mitgliedschaftspresse festgehalten. Gemäss der Botschaft des Bundesrats wird nach wie vor die Post im Einzelfall darüber entscheiden, ob eine Zeitung bzw. Zeitschrift förderungsberechtigt ist oder nicht. Der Entwurf übernimmt somit im Wesentlichen die aktuelle Rechtslage. Abweichend zum jetzigen Postgesetz wird jedoch der Betrag an die Regional- und Lokalpresse befristet (bis Ende 2014), gleich wie bisher schon derjenige an die Mitgliedschaftspresse (bis Ende 2011). Neu wird zudem in Art. 16 Abs. 5 dem Bundesrat die Aufgabe zugewiesen, auf Verordnungsstufe die einzelnen

Anspruchsvoraussetzungen für die Gewährung von Vorzugspreisen festzulegen (Botschaft des Bundesrats zum Postgesetz vom 20. Mai 2009, BBl 2009 5181, S. 5222 f.).

Auf der Grundlage der genannten Delegationsnorm sieht der Entwurf der neuen Postverordnung (VPG) vom 18. Januar 2012 vor, die indirekte Presseförderung in Art. 36 wie folgt zu regeln:

> "Anspruch auf Zustellermässigung haben Zeitungen nach Artikel 16 Absatz 4 Buchstabe a PG. Als Regional- und Lokalpresse gelten Zeitungen, die:
>
> a. abonniert sind;
> b. der Post zur Tageszustellung übergeben werden;
> c. vorwiegend in der Schweiz verbreitet werden;
> d. mindestens einmal wöchentlich erscheinen;
> e. nicht überwiegend Geschäftszwecken oder der Bewerbung von Produkten und Dienstleistungen dienen;
> f. einen redaktionellen Anteil von durchschnittlich mindestens 60 Prozent aufweisen;
> g. nicht zur Mitgliedschafts-, Stiftungs-, Fach- oder Spezialpresse gehören;
> h. nicht mehrheitlich in öffentlichem Eigentum stehen,
> i. weder direkt noch indirekt von einer staatlichen Behörde herausgegeben werden;
> j. kostenpflichtig sind;
> k. eine beglaubigte Auflage von durchschnittlich mindestens 1000 und höchstens 40 000 Exemplaren pro Ausgabe aufweisen, wobei die Auflage von einer unabhängigen und anerkannten Prüfstelle beglaubigt sein muss;
> l. zu keinem Kopfblattverbund mit einer Gesamtauflage von durchschnittlich mehr als 100 000 Exemplaren pro Ausgabe gehören, wobei sich die Gesamtauflage durch Addition der beglaubigten Auflagen der Einzeltitel pro Ausgabe ergibt und von einer unabhängigen und anerkannten Prüfstelle beglaubigt sein muss; und
> m. mit den Beilagen weniger als 1 kg wiegen."

Dabei wird im Erläuterungsbericht zur neuen Postverordnung darauf hingewiesen, die Förderungskriterien entsprächen im Wesentlichen denjenigen des heutigen PG, womit auch weitgehend dieselben Zeitungen und Zeitschriften wie bis anhin gefördert würden. Die Regional- und Lokalpresse gelte, so der Bericht weiter, nicht mehr als eigenständiges Kriterium, sondern werde durch die in Bst. a bis m aufgeführten Kriterien definiert (vgl. Erläuterungsbericht zur neuen Postverordnung des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation [UVEK] vom 18. Januar 2012, S. 18 [im Folgenden: Erläuterungsbericht VPG]).

4.

4.1. Strittig und zu prüfen ist vorliegend, ob die Vorinstanz dem Titel Sonntag die weitere Gewährung von Vorzugspreisen gestützt auf Art. 15 Abs. 2 PG verweigern durfte. Zur Klärung dieser Frage sind nachfolgend

insbesondere die beiden Begriffe Spezialpresse sowie Regional- und Lokalpresse näher auszulegen.

Die übrigen in Art. 15 Abs. 2 Bst. a bis j PG aufgeführten Anspruchsvoraussetzungen sind dagegen nicht im Streit. Gleichfalls sind sich die Parteien darin einig, dass der Titel Sonntag nicht in den Anwendungsbereich von Art. 15 Abs. 3 PG (Mitgliedschaftspresse) fällt. Die letztgenannte Bestimmung kann daher in den nachfolgenden Erwägungen ausser Acht bleiben.

4.2. Als Ausgangspunkt jeder Auslegung ist der Wortlaut einer Gesetzesbestimmung zu betrachten. Ist dieser nicht ganz klar und sind verschiedene Auslegungen möglich, so muss unter Berücksichtigung aller Auslegungselemente nach der wahren Tragweite gesucht werden. Abzustellen ist namentlich auf die Entstehungsgeschichte der Norm, auf ihren Zweck und auf die Bedeutung, die der Norm im Kontext mit anderen Bestimmungen zukommt. Dabei gilt der Grundsatz, dass keine Hierarchie der Auslegungsmethoden besteht. Es findet nicht eine bestimmte Methode vorrangig oder gar ausschliesslich Anwendung. Vielmehr werden die verschiedenen Auslegungsmethoden kombiniert, d.h. nebeneinander berücksichtigt. Es muss dann im Einzelfall abgewogen werden, welche Methode oder Methodenkombination geeignet ist, den wahren Sinn der Norm wiederzugeben (sog. Methodenpluralismus; BGE 131 II 697 E. 4.1 mit weiteren Hinweisen; PIERRE TSCHANNEN/ULRICH ZIMMERLI/MARKUS MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. Aufl., Bern 2009, § 25 Rz. 3 f.; ULRICH HÄFELIN/WALTER HALLER/HELEN KELLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 7. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2008, Rz. 90 ff.).

Insbesondere bei jungen Erlassen – wie dem vorliegenden – ist dem Willen des Gesetzgebers ein grosses Gewicht beizumessen (BVGE 2007/7 E.4.4; HÄFELIN/HALLER/KELLER, a.a.O., Rz. 101).

5.

5.1. Zur Frage der Spezialpresse vertritt die Vorinstanz die Auffassung, selbst wenn der Titel Sonntag Berichte und Reportagen zu verschiedenen Themen wie Religion, Politik, Kultur und Freizeit enthalte, decke er doch nicht das breite Themenspektrum ab, welches eine Regional- oder Lokalzeitung typischerweise auszeichne. Die meisten Artikel seien zudem geprägt durch einen religiösen Hintergrund. Als katholische Familienzeitschrift wende sich dieser Titel speziell an Leserinnen und Leser, die sich

für Religion interessierten und damit an ein beschränktes Publikum. Die Vorinstanz verweist hinsichtlich der Klassifikation auf den vom Verband Schweizerischer Werbegesellschaften (VSW) herausgegebenen "Katalog der Schweizer Presse", die den Titel der Beschwerdeführerin ebenfalls im Bereich der Spezialpresse aufgeführt habe.

5.2. Dem hält die Beschwerdeführerin entgegen, der Titel Sonntag erfülle die vom Bundesgericht vorgegebenen inhaltlichen Kriterien für Publikumszeitschriften. Ihre Zeitschrift biete den geforderten breiten redaktionellen Inhalt. Sie weise in der deutlichen Mehrheit Artikel auf, die sich mit den verschiedensten gesellschaftlichen Themen auseinandersetzten und die weder christlich motiviert noch orientiert seien. Die Aussage der Vorinstanz, die meisten Artikel seien durch einen religiösen Hintergrund geprägt, sei daher nicht haltbar. Der Titel Sonntag werde durch ein privatwirtschaftliches Unternehmen herausgegeben und sei von kirchlichen Institutionen unabhängig. Allein aufgrund der christlich orientierten redaktionellen Leitlinie dürfe dem Titel die Stellung eines Publikumsmagazins nicht abgesprochen werden. Laut dem Bundesamt für Statistik gehörten im Jahr 2000 77 % der schweizerischen Bevölkerung entweder der römisch-katholischen oder der protestantischen Glaubensrichtung an, weshalb ihr Titel nicht als eine eingeschränkte Special-Interest-Zeitschrift angesehen werden könne, die sich nur an einen eng begrenzten Leserkreis richte. Zudem sei es nicht sachgerecht, auf die Klassifikation des "Katalog der Schweizer Presse" abzustellen, insbesondere da deren Einteilungskriterien mit denjenigen des PG nicht übereinstimmten.

5.3. Die aktuelle Fassung des PG enthält keine Legaldefinition des Begriffs Spezialpresse, wie er in Art. 15 Abs. 2 Bst. e PG statuiert ist. Auch sind in den Gesetzesmaterialien zur Revision des PG vom 22. Juni 2007 keine weiterführenden Erläuterungen zum Inhalt und zur Bedeutung dieser Bestimmung zu finden (vgl. BBl 2007 1589). Einzig im bereits erwähnte Erläuterungsbericht zum Entwurf der neuen Postverordnung wird dargelegt, was unter einer Spezial- und Fachpresse zu verstehen sei. Demzufolge richte sich eine solche Publikation an einen beschränkten Leserkreis mit einem gemeinsamen Interesse in einem spezifischen Themenkreis (Erläuterungsbericht VPG, S. 18). Diese Auslegeordnung nimmt Bezug auf die nachfolgend auszuführende bundesgerichtliche Rechtsprechung.

Aus dem Vergleich derjenigen Zeitungen, die in der parlamentarischen Debatte von 2007 exemplarisch für den medienpolitischen Förderungs-

bedarf angeführt wurden (Le Temps, Le Nouvelliste, La Liberté, La Gruyère und die Freiburger Nachrichten; vgl. Amtliches Bulletin der Bundesversammlung [AB] 2007 S 421 ff.) hat das Bundesgericht eine eigene Definition des Begriffs Spezial- bzw. des Gegenbegriffs Publikumspresse entwickelt. Unter Berufung auf die historische Auslegung erwog das Bundesgericht, dass unter den Begriff Publikumspresse Titel mit folgender inhaltlicher Ausrichtung fallen: "Il s'agit de journaux dont le dénominateur commun est d'exposer à un large public l'actualité internationale, suisse, cantonale et régionale dans les domaines les plus divers tels que la politique, l'économie, la finance, la culture, la sociologie, l'éducation, la nature, la technologie, l'environnement et le sport ainsi que des commentaires et analyses généralistes accessibles à ce même large public cible, de sorte que ce sont ces journaux qui, avant toute autre publication, fondent le débat démocratique dont les parlementaires ont voulu assurer l'existence, par opposition à la "presse spécialisée". Im Umkehrschluss sieht das Bundesgericht die Spezialpresse als: "une presse qui présente un ensemble d'informations, de connaissances et d'opinions approfondies sur un objet d'étude limité qui visent un nombre limité de lecteurs reliés entre eux par des centres d'intérêts particuliers" (Urteil des Bundesgerichts 2C_568/2009 vom 21. April 2010 E. 2.2; vgl. auch Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-5427/2008 vom 30. Juni 2009 E. 7.1).

5.4. Die hier zu beurteilende Zeitschrift Sonntag beinhaltet die Rubriken "Religion", "Gesellschaft", "Ausland", "Kultur", "Menschen", "Monatsserie", "Pro & Contra", "Rat und Tat", wobei die Auswahl der Rubriken von Ausgabe zu Ausgabe leicht variiert. Dabei werden Themen aufgegriffen zur nationalen und internationalen Politik ("Braucht die Schweiz eine Bonussteuer?", "Arabische Welt im Aufruhr"), zur Gesellschaft ("Freiwilligenarbeit", "Vom Drehbuch bis zum Schnitt: Jungfilmer im Rollstuhl"), zur Kultur ("St. Galler Stickerei", "Kunst im Fokus: Konrad Witz, Der Heilige Christophorus") und zur Religion ("Eine Osternacht bis zum Morgen – made in Lucerne", "Gibt es einen europatauglichen Islam?"). Ergänzt wird die Zeitschrift durch eine Ratgeber- sowie eine Rätsel-Rubrik.

Entsprechend ihrem Titel, welcher mit "katholisch weltoffen Sonntag" überschrieben ist, werden somit Themen aus den verschiedensten gesellschaftlichen Bereichen behandelt, wobei religiösen Inhalten doch ein zentraler Stellenwert zukommt. Auch wenn eine Mehrheit der schweizerischen Bevölkerung der katholischen bzw. protestantischen Glaubensrichtung angehört, wie von der Beschwerdeführerin vorgebracht, ist der Titel Sonntag damit im Vergleich zu einer klassischen Tageszeitung stärker auf

ein bestimmtes, im vorliegenden Fall auf ein religiös interessiertes Zielpublikum fokussiert.

Dennoch würde es zu weit führen, die Zeitschrift Sonntag allein aufgrund ihrer religiösen Prägung als Spezialpresse im Sinne von Art. 15 Abs. 2 Bst. e PG einzuordnen. Im Gegenteil, wohl eine Mehrheit der Publikationen in der Schweiz weist eine gewisse Ausrichtung auf, sei es in politischer, gesellschaftlicher oder in religiöser Hinsicht. Ferner ist der Beschwerdeführerin beizupflichten, dass auch die Klassifizierung des Verbands VSW, die den Titel Sonntag als Spezialpresse in ihrem Katalog führt, dem Anspruch auf indirekte Presseförderung nicht entgegensteht; denn ohne entsprechende rechtliche Grundlage ist die Einteilung einer privaten Vereinigung für die rechtsanwendende Behörde nicht massgebend.

5.5. Gemäss den bundesgerichtlichten Vorgaben sind für die Frage, ob die Zeitschrift Sonntag von der indirekten Presseförderung profitieren kann, der Inhalt sowie der Gesamteindruck, welcher sie vermittelt, ausschlaggebend. Vorliegend ist nicht zu verkennen, dass die Zeitschrift Sonntag eine reiche Themenvielfalt, namentlich in den Bereichen Politik, Kultur und Gesellschaft, aufweist. Von einer Beschränkung auf rein kirchliche oder religiöse Themen, was eine Spezialpresse auszeichnen würde, kann nicht gesprochen werden. Mit der Auseinandersetzung mit verschiedensten, insbesondere auch aktuellen Sachfragen leistet sie einen Beitrag zur politischen Meinungsbildung und trägt zum Erhalt einer vielfältigen Presselandschaft bei. Wie ausgeführt, bedient die Beschwerdeführerin zwar mit ihrem Titel vorwiegend ein christlich interessiertes Zielpublikum, doch vermag die Zeitschrift angesichts ihres breiten Themenspektrums auch Leserinnen und Leser ausserhalb dieses Kreises anzusprechen. Damit weist sie sämtliche Merkmale auf, die das Bundesgericht für die Publikumspresse festgelegt hat.

Als Zwischenfazit ist daher festzuhalten, dass der Titel Sonntag als Publikumspresse nicht unter den Ausnahmekatalog von Art. 15 Abs. 2 Bst. e PG fällt.

6.

6.1. Es bleibt zu prüfen, inwieweit der Titel Sonntag dem zweiten hier strittigen Kriterium, d.h. demjenigen der Regional- und Lokalpresse gemäss Art. 15 Abs. 2 Einleitungssatz PG, entspricht.

Einleitend ist darauf hinzuweisen, dass allein die aktuelle Gesetzeslage für die Beurteilung der vorliegenden Streitfrage massgebend ist. Der Entwurf zur neuen Postverordnung, der neu dem Element Regional- und Lokalpresse keine eigenständige Bedeutung mehr beimisst, kann nicht berücksichtigt werden, denn dies würde eine grundsätzlich unzulässige Vorwirkung einer noch nicht in Kraft getretenen Gesetzesänderung bedeuten. Dem Entwurf kann allenfalls im Rahmen der Auslegung des geltenden Rechts Rechnung getragen werden ("Vorberücksichtigung"), solange dieser das geltende Recht nicht ändert, sondern ausschliesslich verdeutlicht oder konkretisiert (ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl., Zürich/St. Gallen 2010, Rz. 346 ff.).

6.2. Die Vorinstanz kam zum Schluss, der Titel Sonntag sei keine Regional- und Lokalpresse im Sinne des Einleitungssatzes von Art. 15 Abs. 2 PG. Die Zeitschrift werde in der gesamten deutschsprachigen Schweiz verteilt und entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin könnten die einzelnen Sprachgebiete der Schweiz nicht als Regionen im Sinne des Gesetzes gelten. Das Zielpublikum des Titels Sonntag sei klarerweise überregional. Ohne Ausrichtung der Berichterstattung auf ein bestimmtes Gebiet käme ihm nicht der Charakter einer Regional- und Lokalpresse zu. Darauf könne indes nicht verzichtet werden, denn das Bundesverwaltungsgericht habe in ständiger Rechtsprechung erkannt, dass auch der Einleitungssatz von Art. 15 Abs. 2 PG als Anspruchsvoraussetzung für die Gewährung von Vorzugspreisen zu gelten habe.

6.3. Der Gesetzgeber, so die Beschwerdeführerin in ihrer Begründung, habe in Art. 15 Abs. 2 Bst. a bis j PG die Anspruchsvoraussetzungen für die Gewährung von Vorzugspreisen abschliessend geregelt. Der in der Einleitung von Art. 15 Abs. 2 PG enthaltene Verweis auf die Regional- und Lokalpresse sei daher nicht als Anspruchsvoraussetzung, sondern als exemplarische Zielbestimmung zu verstehen. Neben der Regional- und Lokalpresse trügen auch die übrigen Publikationen mit kleinen oder mittleren Auflagen dazu bei, die Meinungsvielfalt in der schweizerischen Presselandschaft zu erhalten. Eine Begrenzung der indirekten Presseförderung auf die Regional- und Lokalpresse, wie dies die Vorinstanz anstrebt, wäre daher nicht zielführend. Doch selbst wenn ausschliesslich regionale und lokale Presseerzeugnisse vom Anwendungsbereich der Norm erfasst sein sollten, stünde dies im vorliegenden Fall der Gewährung der Vorzugspreise nicht entgegen. Mit dem Verbreitungsgebiet deutschsprachige Schweiz könne ihr Titel durchaus als Regionalzeitung

im Sinne des Gesetzes gelten, denn die Auffassung der Vorinstanz, die einzelnen Sprachgebiete der Schweiz fielen per se nicht unter den Begriff Regionen, sei rechtlich nicht abgestützt. Weder der Gesetzgeber noch die Rechtsprechung hätten bislang den Begriff der Regional- und Lokalpresse abschliessend definiert. In dem von der Vorinstanz beigezogenen "Katalog der Schweizer Presse" werde diese Begrifflichkeit diesbezüglich gar nicht verwendet. Von einer anerkannten pressespezifischen Definition des Begriffs Regionalpresse könne daher nicht gesprochen werden.

6.4. Den Ausführungen der Beschwerdeführerin ist insoweit zuzustimmen, als der Wortlaut des Einleitungssatzes von Art. 15 Abs. 2 PG nicht klar aufzeigt, ob es sich beim Element Regional- und Lokalpresse um eine Eigenschaft handelt, die für die Gewährung von Vorzugspreisen vorauszusetzen ist. Jedoch selbst wenn damit lediglich ein gesetzgeberisches Ziel festgelegt würde, wie von der Beschwerdeführerin behauptet, so wäre das Ergebnis in diesem Zusammenhang nicht anders als im Falle einer ausdrücklich als Bedingung formulierten Voraussetzung. Denn das Ziel des Erhalts der Regional- und Lokalpresse kann sachlogisch nur durch eine Förderung derselben erreicht werden. Beide möglichen Auslegungsvarianten des Wortlauts führen somit zum gleichen Ergebnis, dass nur regionale und lokale Presseerzeugnisse in den Genuss von Vorzugspreisen kommen können.

Aus der Gesetzessystematik lässt sich sodann nicht schliessen, dass die Förderungsbedingungen in Art. 15 Abs. 2 Bst. a bis j PG abschliessend geregelt sind und folglich das Kriterium Regional- und Lokalpresse, welches in dieser Aufzählung nicht nochmals aufgeführt ist, als Anspruchsvoraussetzung entfällt. In Übereinstimmung mit der bisherigen Rechtsprechung ist vielmehr davon auszugehen, dass der Einleitungssatz von Art. 15 Abs. 2 PG grundsätzlich die Grundeigenschaften definiert, die ein Titel erfüllen muss, um Anspruch auf Vorzugspreise für die Beförderung zu haben. Die weiteren Kriterien nach Art. 15 Abs. 2 Bst. a bis j PG knüpfen systematisch im Sinne einer Konkretisierung an diese Grundeigenschaften an (vgl. Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-5427/2008 vom 30. Juni 2009 E. 6.4 und A-3066/2008 vom 9. Oktober 2008 E. 6.3).

Das Bundesverwaltungsgericht hat sich bereits in früheren Urteilen mit dem Gesetzeszweck von Art. 15 Abs. 2 PG und den Materialien dazu eingehend auseinandergesetzt (Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-5427/2008 vom 30. Juni 2009 E. 6 und A-3066/2008 vom 9. Oktober 2008 E. 6 ff. je mit weiteren Hinweisen). Wie dort aufgezeigt, hat der Ge-

setzgeber bei der Revision im Jahr 2007 ein vielfältiger Pressemarkt vor allem auf lokaler und regionaler Ebene als gefährdet betrachtet. Nach früherem Recht waren selbst überregional tätige Verlagshäuser mit auflagenstarken Titeln in das System der indirekten Presseförderung einbezogen, da diese nicht von einer bestimmten Auflagenhöchstzahl abhing (vgl. Art. 38 Bst. c der alten Fassung der Postverordnung vom 26. November 2003 [VPG, SR 783.01; AS 2003 4762], aufgehoben mit Wirkung seit 1. Januar 2008 [AS 2006 5648]). Eine Mehrheit im Parlament war daher der Auffassung, mit einer entsprechenden Kürzung und Konzentration der finanziellen Mittel sollte von der bisherigen, von verschiedener Seite als "Giesskannenprinzip" kritisierten Regelung Abstand genommen und die noch zur Verfügung stehenden Gelder ausschliesslich auf die Förderung von kleinauflagigen Titeln der Regional- und Lokalpresse konzentriert werden (BBl 2007 1589; vgl. PETER NOBEL/ROLF H. WEBER, Medienrecht, 3. Aufl., Bern 2007, Rz. 79 ff. mit weiteren Hinweisen).

In Berücksichtigung der verschiedenen Auslegungselemente ist somit festzuhalten, dass die Beförderung zu Vorzugspreisen auf die Regional- sowie Lokalpresse zu beschränken ist. Dem Verweis auf die Regional- und Lokalpresse in Art. 15 Abs. 2 Einleitungssatz PG kommt demnach die Funktion einer Anspruchsvoraussetzung zu.

6.5. Nach der Rechtsprechung ist für die Beurteilung, ob ein Titel im Einzelfall als Regional- bzw. Lokalpresse gelten kann, sowohl auf das Verbreitungsgebiet wie auch auf die inhaltliche Ausrichtung abzustellen. Dagegen ist der Auflagenstärke des Titels diesbezüglich keine Entscheidrelevanz zuzumessen (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-5427/2008 vom 30. Juni 2009 E. 6 mit weiteren Hinweisen).

Die Vorinstanz ging im angefochtenen Entscheid zu Recht davon aus, dass die einzelnen Sprachgebiete der Schweiz nicht als Regionen im Sinne des PG gelten können. Eine Anerkennung der einzelnen Sprachgebiete als Regionen, wie sie die Beschwerdeführerin befürwortet, hätte eine Rückkehr zum früheren "Giesskannenprinzip" zur Folge, da in der schweizerischen Presselandschaft die meisten Publikationen keine sprachübergreifende Verbreitung finden. Eine derart weite Auslegung des Begriffs Regionalpresse würde somit dem Wille des Gesetzgebers zuwiderlaufen, gerade eine gezielte Förderung regionaler und lokaler Presseerzeugnisse mit der Revision des PG auf den 1. Januar 2008 zu ermöglichen. Schon die Grösse der deutschsprachigen Schweiz lässt demgemäss eine Qualifikation als Region nicht zu.

Es ist zwar richtig, dass sich die vorinstanzliche Auslegung nicht auf eine anerkannte allgemeine oder pressespezifische Definition des Begriffs Region stützen kann. Zudem kann es auch durchaus sein, wie von der Beschwerdeführerin vorgetragen, dass in anderen Bereichen, z.B. in Pressemitteilungen der Post, die verschiedenen Sprachgebiete der Schweiz durchaus als Regionen bezeichnet werden. Dies ist jedoch nicht entscheidend, da es gerade in der Eigenart des Begriffs Region liegt, dass er je nach Sachzusammenhang eine andere Bedeutung gewinnt. Die Beschwerdeführerin führt selbst aus, dass sich der Begriff nicht eindeutig festlegen lässt und von der jeweiligen Betrachtungsweise abhängt. Überdies kann der Begriff Region bzw. Regionalpresse nicht losgelöst vom Kontext betrachtet werden, sondern er ist originär aus der gesetzlichen Grundlage heraus auszulegen, wie die Vorinstanz es getan hat.

Vorliegend ist unbestritten, dass der Titel Sonntag in der gesamten deutschsprachigen Schweiz verbreitet wird. Eine Konzentration des Verbreitungsgebiets auf eine bestimmte Deutschschweizer Region wird weder behauptet, noch ergibt sich dies aus den Akten. Berücksichtigt man zudem die inhaltliche Ausgestaltung des Titels Sonntag, so wird offensichtlich, dass die Berichterstattung auf landesweite und internationale Themen ausgerichtet ist. Bei keiner der ins Recht gelegten Ausgaben von Sonntag ist ein regionaler Schwerpunkt erkennbar. Im Lichte der ausgeführten Gesetzeslage sowie Rechtsprechung ist somit festzustellen, dass es dem Titel Sonntag am erforderlichen regionalen Charakter fehlt.

6.6. Da der Titel Sonntag dem Kriterium der Regionalpresse somit nicht entspricht, erübrigt es sich, auf die äussere Gestaltung der Zeitschrift näher einzugehen.

7.

7.1. Die Beschwerdeführerin wirft der Vorinstanz ferner eine Verletzung der Pflicht zur rechtsgleichen und willkürfreien Behandlung sowie ein Verstoss gegen Treu und Glauben vor, da die Post die drei Titel Le Courrier, WOZ/Die Wochenzeitung und Gauchebdo weiterhin zu vergünstigten Tarifen befördere. Die Beschwerdeführerin betont, jene Titel wiesen alle eine analoge örtliche Verbreitung auf wie der ihrige. Um das Gleichbehandlungsgebot zu wahren, müsse daher auch in ihrem Fall – analog zu den besagten drei Titeln – auf die Anwendung des Kriteriums Regional- und Lokalpresse verzichtet werden.

7.2. Die Vorinstanz führt dazu aus, neben dem Titel Sonntag sei den Titeln Leben und Glauben, Echo Magazine sowie Zeitfragen/Horizons et débats die Unterstützungsleistungen gleichfalls entzogen worden. Es sei zwar richtig, dass demgegenüber die Titel Le Courrier, WOZ/Die Wochenzeitung und Gauchebdo weiterhin zu ermässigten Preisen befördert würden, dies im Sinne einer Übergangslösung bis zum Inkrafttreten des neuen Postgesetzes. Doch im Unterschied zu den erstgenannten Publikationen zählten diese nicht zur Spezialpresse im Sinne von Art. 15 Abs. 2 Bst. e PG, wie sich bereits aus der Einteilung des "Katalog der Schweizer Presse" ergebe. Auch seien sie von der Aufmachung her – gedruckt auf Zeitungspapier – am ehesten noch mit einem als typische Regionalzeitung wahrgenommenen Titel, wie beispielsweise der Appenzeller Volksfreund oder der Frutigtaler, vergleichbar.

7.3. Nach dem allgemeinen Grundsatz der Rechtsgleichheit im Sinne von Art. 8 Abs. 1 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV, SR 101) ist Gleiches nach Massgabe seiner Gleichheit gleich, Ungleiches nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich zu behandeln. Das Rechtsgleichheitsgebot ist verletzt, wenn rechtliche Unterscheidungen getroffen werden, für die ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen nicht ersichtlich ist, oder Unterscheidungen unterlassen werden, die sich auf Grund der Verhältnisse aufdrängen (vgl. BGE 130 V 18 E. 5.2, BGE 129 I 346 E. 6; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-300/2010 vom 8. April 2011 E. 8.2.5 am Ende; vgl. auch HÄFELIN/HALLER/KELLER, a.a.O., Rz. 752 f.; JÖRG PAUL MÜLLER/MARKUS SCHEFER, Grundrechte in der Schweiz, 4. Aufl., Bern 2008, S. 653 ff.). Der Grundsatz der Rechtmässigkeit der Verwaltung geht in der Regel der Rücksicht auf die gleichmässige Rechtsanwendung vor. Selbst wenn in einem anderen Einzelfall das Recht abweichend angewandt worden ist, gibt dies keinen Anspruch auf entsprechende Behandlung (BGE 132 II 485 E. 8.6; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-5391/2009 vom 17. Mai 2011 E. 10.2). Nur ausnahmsweise kann sich ein Recht auf gesetzwidrige Gleichbehandlung ergeben, wenn die Behörde in ständiger Praxis vom Gesetz abweicht und zu erkennen gibt, auch in Zukunft nicht gesetzeskonform entscheiden zu wollen (vgl. BGE 136 I 65 E. 5.6, BGE 132 II 485 E. 8.6, BGE 127 II 113 E. 9; vgl. auch Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-4192/2011 vom 22. Dezember 2011 E. 5.1).

Die Beschwerdeführerin vermag sich angesichts dieser Rechtsprechung nicht auf einen Anspruch auf Gleichbehandlung im Unrecht zu berufen. Da neben dem Titel Sonntag auch den Titeln Leben und Glauben, Echo

Magazine sowie Zeitfragen/Horizons et débats die Beförderung zu Vorzugspreisen entzogen wurde, ist nicht von einer konstanten gesetzeswidrigen Praxis auszugehen. Die Vorinstanz hat zudem klar zum Ausdruck gebracht, dass sie durchaus gewillt ist, Art. 15 Abs. 2 PG gesetzeskonform und in Berücksichtigung der aktuellen Rechtsprechung anzuwenden. Eine gesetzeswidrige Praxis, die Anspruch auf Gleichbehandlung im Unrecht geben könnte, liegt daher zumindest zurzeit nicht vor. Die Vorinstanz ist jedoch gehalten, ihre Praxis gegenüber den Titeln Le Courrier, WOZ/Die Wochenzeitung und Gauchebdo auf Übereinstimmung mit den vorliegenden Erwägungen zu überprüfen, zumal am Unterscheidungskriterium der Spezialpresse nicht mehr festgehalten werden kann.

7.4. Inwieweit darüber hinaus ein Verstoss gegen Treu und Glauben sowie den Schutz vor Willkür vorliegen soll, ist nicht ersichtlich und wird von der Beschwerdeführerin denn auch nicht näher substanziiert.

8.
Zusammenfassend ist festzuhalten, dass der Titel Sonntag die Voraussetzungen für die Beförderung zu Vorzugspreisen gemäss Art. 15 Abs. 2 PG nicht erfüllt. Die Beschwerde ist daher abzuweisen.

9.

9.1. Bei diesem Ausgang des Verfahrens gilt die Beschwerdeführerin als unterliegende Partei, weshalb sie die Verfahrenskosten von Fr. 1'500.- zu tragen hat (Art. 63 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 1 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Die ihr aufzuerlegenden Verfahrenskosten sind mit dem geleisteten Kostenvorschuss in gleicher Höhe zu verrechnen.

9.2. Parteientschädigungen sind keine zuzusprechen (vgl. Art. 64 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 7 Abs. 1 und 3 VGKE).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
Die Beschwerde wird im Sinne der Erwägungen abgewiesen.

2.
Die Verfahrenskosten von Fr. 1'500.- werden der Beschwerdeführerin auferlegt und mit dem geleisteten Kostenvorschuss in gleicher Höhe verrechnet.

3.
Es werden keine Parteientschädigungen zugesprochen.

4.
Dieses Urteil geht an:

– die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde)
– die Vorinstanz (Ref-Nr. Postzeitungsnummer 50693; Einschreiben)
– das Generalsekretariat UVEK (Gerichtsurkunde)

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter:	Die Gerichtsschreiberin:
André Moser	Flurina Peerdeman

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110]). Die Frist steht still vom siebenten Tag vor Ostern bis und mit dem siebenten Tag nach Ostern (Art. 46 Abs. 1 Bst. a BGG). Die Rechtsschrift ist in einer Amtssprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie der Beschwerdeführer in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: